

Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung

Festschrift für Klaus König
zum 70. Geburtstag

Herausgegeben von

Arthur Benz
Heinrich Siedentopf
Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin, 2004

Systemwechsel durch Direktwahl des Ministerpräsidenten?

Von Hans Herbert von Arnim, Speyer

I. Befürwortung der Reform im Schrifttum

Seit einigen Jahren wird im staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Schrifttum der Bundesrepublik eine grundlegende Änderung der Landesverfassungen diskutiert. Ihr Kern ist die Einführung der Direktwahl des Ministerpräsidenten.¹ Diese Diskussion mündet im Fachschrifttum überwiegend in die verfassungspolitische Befürwortung einer solchen Reform aus.² Denn sie würde es ermöglichen, verfassungsrechtlichen Grundsätzen, die bisher zum Teil nur noch auf dem Papier stehen, wie der Bürgermitwirkung, der Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament und dem freien Mandat der Abgeordneten, wieder reales Leben einzuhauchen, der schleichenden Entmachtung der Lan-

¹ *H. H. von Arnim*, Staat ohne Diener, 1993, S. 323 ff.; *ders.*, Ein demokratischer Urknall, Der Spiegel vom 20.12.1993, S. 35 ff.; *ders.*, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, S. 155 ff.; *ders.*, Das System, 2001, S. 336 ff. Siehe auch die Thesen der „Frankfurter Intervention“, in: Recht und Politik 1995, 16 ff. Vgl. schon *T. Eschenburg*, Verfassung und Verwaltungsaufbau des Südweststaats, 1952, S. 42 ff., 59 ff.; *G.-B. Oschatz*, Perspektiven des Parteienstaats (Vortragsmanuskript), 1990, S. 20; *F. Esterbauer*, Demokratiereform – Volkswahl der Regierung und Bundesstaatsreform, Wien 1991.

² *H. H. Rupp*, Politische Teilhabe – Politische Kultur, Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1993/2, S. 111 (118); *H. Meyer*, Thesen zur Trennung von Ministeramt und Abgeordnetenmandat sowie zur Direktwahl des Ministerpräsidenten als Bestandteil einer parlamentarischen Reform in Thüringen, in: Broschüre der SPD-Fraktion im Thüringer Landtag „Parlamentarische Reformen“, 1996, S. 65 ff.; *H.-H. Giesing*, Kritische Fragen zum Föderalismus, in: *H. H. von Arnim* (Hg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, 1999, S. 75; *F. Esterbauer*, Volkswahl der Regierung?, in: *H. H. von Arnim* (Hg.), Direkte Demokratie, 2000, S. 161 ff. Bemerkenswert jüngst vor allem die gründlichen Analysen von *B.-O. Bryde*, Die Reform der Landesverfassungen, in: *von Arnim* (Hg.), Direkte Demokratie, 2000, S. 153 ff.; *F. Decker*, Direktwahl des Ministerpräsidenten, Recht und Politik 2001, S. 51 ff.; *A. Janssen*, Die Reformbedürftigkeit des deutschen Bundesstaates aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: *H.-G. Henneke* (Hg.), Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und EU, 2001, S. 59 (74 ff.), und *H. Maurer*, Volkswahl des Ministerpräsidenten?, Festschrift für Ekkehart Stein, 2002, S. 143 ff. – Insgesamt eher kritisch *H. H. Klein*, Direktwahl der Ministerpräsidenten?, Festschrift für Martin Kriele, 1997, S. 573 ff. (586): „Am Ende überwiegt die Skepsis.“ Die Einführung der Direktwahl des Ministerpräsidenten wird auch abgelehnt von *H. Schneider*, Ministerpräsidenten, 2001, S. 102 ff.

desparlamente entgegenzuwirken und eine bessere Kontrolle der Landesregierungen zu sichern. So kommt der Staatsrechtslehrer Hartmut Maurer in seiner wohlabgewogenen Analyse zum Ergebnis, „dass die besseren Gründe für die Volkswahl sprechen, jedenfalls ein Versuch in diese Richtung in einem Land der Sache wert wäre.“³ Und der Politikwissenschaftler Frank Decker ergänzt: Angesichts der Exekutivlastigkeit der Bundesländer sei die Direktwahl der Ministerpräsidenten „ein ebenso naheliegender wie logischer Schritt.“⁴ Im Folgenden soll der Stand der Diskussion in ihren Schwerpunkten zusammengefasst und dazu erneut Stellung genommen werden. Das Thema scheint mir besonders gut in die vorliegende Festschrift zu passen, hat Klaus König sich doch gerade mit Fragen der Organisation von Regierungen und Ministerien in Theorie und Praxis intensiv und fruchtbar befasst wie kaum ein anderer. Zugleich möchte ich dem Jubilar auf diese Weise einen kleinen Dank abstaten für die jahrelange kollegiale Zusammenarbeit und viele anregende Fachgespräche.

II. Vorbild: Reform der Kommunalverfassung

Die Diskussion um die Direktwahl des Ministerpräsidenten muss vor dem Hintergrund der einzigen erfolgreichen Verfassungsstrukturreform des vergangenen Jahrzehnts gesehen werden: der Reform der Kommunalverfassungen. Inzwischen werden in allen dreizehn Flächenländern der Bundesrepublik die Bürgermeister nach süddeutschem Vorbild direkt gewählt. Diese Reform, die allerdings nicht überall mit voller Konsequenz durchgeführt wurde, übt eine zweifache Faszination aus: Inhaltlich soll sie mehr politische Handlungsfähigkeit ermöglichen und mehr Bürgernähe erzwingen.⁵ Der zweite bemerkenswerte Aspekt dieser Reform war die Art ihrer Durchsetzung gegen große, lange für unüberwindbar gehaltene politische Widerstände. Das „Geheimnis“ liegt darin, dass die Reform ganz wesentlich durch Volksbegehren und Volksentscheid oder durch glaubwürdiges Drohen damit durchgesetzt wurde. Dieser Weg erwies sich als besonders geeignet. Denn die große Mehrheit der Bürger will ihre Repräsentanten direkt wählen. Das zeigte das hessische Referendum im Jahre 1991, bei dem sich 82 Prozent der Abstimmenden für die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte aussprachen. Fortan brauchten reformbereite politische Kräfte nur noch ernsthaft mit einem Volksbegehren zu drohen, um selbst den widerstrebendsten parlamentarischen Mehrheiten Beine zu machen.

³ Maurer, Anm. 2, 158.

⁴ Decker, Anm. 2, 58.

⁵ H. H. von Arnim, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, Die Öffentliche Verwaltung 1990, S. 85 ff.

So kamen die Kommunalverfassungsreformen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und vielen anderen Bundesländern zustande.⁶

Da den Bürgern Volksbegehren und Volksentscheid inzwischen in allen sechzehn Bundesländern eröffnet sind und man in den meisten Bundesländern auf diesem Weg auch die Landesverfassung ändern kann, ist auch die Diskussion um die Direktwahl des Ministerpräsidenten kein akademisches Glasperlenspiel, sondern dürfte auch gegen schier übermächtige Beharrungstendenzen durchaus realisierbar sein. Der frühere Bundespräsident Roman Herzog hat mit Recht bemerkt, dass Reformen regelmäßig an den Hürden der politischen Umsetzung scheitern. Auf Reformen, die Einrichtungen der politischen Willensbildung betreffen, die die politische Klasse also in eigener Sache durchführen müsste, trifft dies erst recht zu. Hier sind Blockaden besonders ausgeprägt, zumal eine solche Reform regelmäßig eine Zweidrittelmehrheit im Landtag verlangt, was das Potential für Blockaden weiter erhöht. Um so wichtiger wird es, dass auf Landesebene mittels der Volksgesetzgebung eine Alternative zur Parlamentsgesetzgebung zur Verfügung steht, die es erlaubt, sinnvolle und für die Bürger attraktive⁷ Strukturreformen auch am Parlament und den Eigeninteressen der politischen Klasse vorbei durchzusetzen.⁸

III. Übergang zur Präsidialdemokratie

1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die Direktwahl des Ministerpräsidenten wäre eine echte Systemänderung, ein Übergang von der bisherigen parlamentarischen Demokratie zur Präsidialdemokratie auf Landesebene.⁹ Beide Systeme sind zweifellos vollwertige Demokratien, so dass die Reform nicht an Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG scheitern würde, der Reformen der Landesverfassungen nur innerhalb der demokratischen Grundsätze erlaubt, ebenso wenig an landesverfassungsrechtlichen „Ewig-

⁶ H. H. von Arnim, Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, in: DÖV 2002, S. 585 ff.

⁷ Dass die ganz große Mehrheit der Menschen eine Reform der hier vorgeschlagenen Art wünscht, steht fest: Die TED-Umfrage einer rheinland-pfälzischen Zeitung ergab eine Zustimmungsrate zur Direktwahl des Ministerpräsidenten von 89 Prozent (Trierischer Volksfreund vom 3.3.2000), eine Mehrheit also, die an die 82 Prozent erinnert, die sich im hessischen Referendum von 1991 für die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte aussprachen.

⁸ Dazu Näheres bei von Arnim, Vom schönen Schein der Demokratie, (Anm. 1), S. 220 ff.

⁹ Näher zu dem Begriff Präsidial- bzw. präsidentielle Demokratie bei Decker, Anm. 2, S. 51 ff., Maurer, a.a.O., S. 145 f.

keits"bestimmungen.¹⁰ Es kann nicht Sinn dieser Bestimmungen sein, diskussionswürdige verfassungspolitische Innovationen von vornherein unmöglich zu machen.¹¹

2. Komplementäränderungen

Die Reform kann sich natürlich nicht auf die Einführung der Direktwahl des Ministerpräsidenten beschränken, sondern verlangt eine Reihe von systembedingten Anpassungen auch anderer Verfassungsvorschriften. Das vorgeschlagene Reformmodell hat sechs Eckpunkte:

- Der Ministerpräsident wird direkt vom Volk gewählt, nicht wie bisher durch die Mehrheitsparteien beziehungsweise -fraktionen im Parlament. Die Minister sind vom Ministerpräsidenten zu ernennen. Eventuelle Zustimmungsvorbehalte des Parlaments sollten beseitigt werden, sonst würde das parlamentarische System durch die Hintertür teilweise wieder eingeführt. Weitere Fragen der Ausgestaltung mögen hier dahinstehen, so ob die Wahl des Ministerpräsidenten mit absoluter Mehrheit erfolgen soll, also notfalls ein zweiter Wahlgang nötig ist, ob auch eine vorzeitige Abwahl durch das Volks vorgesehen werden soll, oder ob und unter welchen Bedingungen eine Auflösung des Parlaments mit anschließender Neuwahl erfolgen kann.
- Regierungsmitglieder dürfen – im Interesse der Gewaltenteilung – nicht gleichzeitig Abgeordnete sein.
- Auch das Landtagswahlrecht muss – schon aus Gründen der demokratischen Symmetrie mit dem direktgewählten Ministerpräsidenten – geändert werden im Sinne eines stärkeren Einflusses der Bürger auch auf die Auswahl der Abgeordneten.¹² Die Bürger sollten mit der Zweitstimme nicht nur Parteien, sondern auch einzelne Abgeordnete auswählen können: entweder durch flexible Listen, die der Wähler durch Kumulieren (mehrere Stimmen für einen Kandidaten) und Panaschieren (Wahl von Kandidaten unterschiedlicher Parteien) verändern kann, oder durch Einführung der relativen Mehrheitswahl.¹³

¹⁰ Überblick bei *Maurer*, Anm. 2, S. 152 ff. m.w.N. Zustimmend auch *Klein*, a.a.O., S. 578.

¹¹ So auch *Maurer*, Anm. 2, S. 155.

¹² Zum geringen Einfluss der Wähler auf die Auswahl der Abgeordneten *H. H. von Arnim*, Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, in: A. Wüst (Hg.), Festschrift für Dieter Roth zum 65. Geburtstag (erscheint im Herbst 2003). Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung dieses Sachverhalts *H. H. von Arnim*, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, in: *Juristenzeitung* 2002, S. 578 ff.

¹³ *von Arnim*, Das System, Anm. 1, S. 343 ff., 347 ff.

- Die Fünfprozentklausel wird abgeschafft, damit der politische Wettbewerb wirksam bleibt. Sinn der Klausel ist es ja, Splitterparteien den Eintritt ins Parlament zu verlegen, um die Bildung der Regierung zu erleichtern. Bei Wahl der Regierungsspitze durch das Volk entfällt dieser Grund, so dass sich – genau wie auf kommunaler Ebene nach Einführung der Direktwahl der Bürgermeister –¹⁴ der gleichheitswidrige Ausschluss kleiner Parteien und ihrer Wähler nicht mehr rechtfertigen lässt.
- Der Landtag ist als Teilzeitparlament zu organisieren, damit das Mandat auch für beruflich erfolgreiche Leute attraktiv wird. Beruf und Mandat können dann leichter nebeneinander ausgeübt werden.¹⁵ Die Parteiabhängigkeit der Abgeordneten wird gemindert und ihre Bürgernähe erhöht. Die straffere eige-

¹⁴ D. Ehlers, Sperrklauseln im Wahlrecht, in: Jura 1999, S. 660; M. Heinig/M. Morlok, Konkurrenz belebt das Geschäft. Zur Problematik der 5%-Klausel im Kommunalwahlrecht, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 2000, S. 371 ff.; H. H. von Arnim, Die Unhaltbarkeit der Fünfprozentklausel bei Kommunalwahlen nach der Reform der Kommunalverfassungen, Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, 2000, S. 453 ff.

¹⁵ Die im Laufe der Zeit zurückgegangenen Aufgaben der Landesparlamente (H. Eicher, Der Machtverlust der Landesparlamente, 1988) könnten durchaus auch in zeitlich begrenzten Sitzungsperioden erledigt werden (wie in fast allen Einzelstaaten der USA und wie in der Schweiz selbst auf Bundesebene). Die Schere zwischen abnehmenden Aufgaben und zunehmender Bezahlung von Landtagsabgeordneten hat den Direktor des niedersächsischen Landtags zu der Frage veranlasst, wie lange die Abgeordneten ihren zu groß geschneiderten finanziellen Anzug wohl noch vor dem Steuerzahler verbergen könnten (A. Janssen, Der Landtag im Leineschloss – Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven, in: Präsident des Niedersächsischen Landtags, Rückblicke – Ausblicke, 1992, S. 15 [31]). S. Holthoff-Pförtner, als Anwalt Helmut Kohls gleichfalls nicht im Verdacht, die Kritik an der politischen Klasse zu übertreiben, kommt in einer umfassenden Untersuchung über „Landesparlamentarismus und Abgeordnetenentschädigung“ (2000, S. 72) zu demselben Ergebnis: Die Bezahlung von Landtagsabgeordneten ist – bei Berücksichtigung von Stellung und Aufgaben der Landesparlamente – ebenso „überdimensioniert wie die tatsächliche Ausformung der Mandatstätigkeit als 'full-time-job'“. Dass es in den Landesparlamenten durchaus möglich ist, seinen Beruf neben dem Mandat noch fortzuführen, zeigen die Regelungen für öffentliche Bedienstete, die in Baden-Württemberg und mehreren anderen Bundesländern neben ihrem Mandat aktive Beamte oder sonstige öffentliche Bedienstete bleiben können. Wenn zum Beispiel hauptberufliche baden-württembergische Bürgermeister und Oberbürgermeister ihr Amt neben einem Landtagsmandat ausüben, ist – unabhängig von der Frage der Wünschbarkeit solcher Ämterhäufung – doch wohl der Nachweis erbracht, dass das Mandat kein Fulltimejob zu sein braucht. Auch die ansonsten eher zurückhaltende Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts („Kissel-Kommission“) hat in ihrem Bericht vom 3.6.1993, Bundestagsdrucksache 12/5020, S. 10, Zweifel geäußert, „ob die Tätigkeit eines Landtagsabgeordneten generell als so umfassend anzusehen ist, dass sie als Ausübung eines 'Hauptberufs' gewertet werden muss.“ Für das Teilzeitparlament auf Landesebene trat zum Beispiel auch die so genannte von Hasel-Kommission ein, die die CDU von Rheinland-Pfalz 1989 eingesetzt hatte (und zu deren Mitgliedern der Verfasser gehörte). Ebenso etwa der jetzige Vorsitzende der rheinland-pfälzischen FDP-Fraktion H.-A. Bauckhage, Die Rheinpfalz vom 5.1.1998.

ne Organisation würde es dem Landtag erleichtern, auch die Verwaltung zu straffen und zu rationalisieren.¹⁶

- Zugleich sollten die Möglichkeiten direktdemokratischer Sachentscheidungen erweitert und zu hohe Hürden für Volksbegehren und Volksentscheid gesenkt werden.¹⁷ Dadurch würde die Bürgernähe der Politik weiter verbessert und zugleich ein zusätzliches Element der Kontrolle – auch des direktgewählten Ministerpräsidenten – eingeführt.

IV. Verfassungspolitische Argumente

Für das neue Verfassungsmodell sprechen gute Gründe:

1. Stärkung der demokratischen Rechte der Bürger

Die Direktwahl des Ministerpräsidenten würde dem Bürger mehr Einfluss verschaffen und so seine demokratischen Rechte stärken. Durch die Entkopplung von Parlaments- und Ministerpräsidentenwahl wäre er nicht vor die missliche, weil freiheitseinschränkende Alternative gestellt, einen vielleicht ungeliebten Kandidaten „seiner“ Partei zu akzeptieren oder einer eigentlich ungeliebten Partei wegen ihres besseren Kandidaten die Stimme zu geben. Er könnte vielmehr differenzieren und „seinen“ Ministerpräsidenten und bei der Parlamentswahl „seine“ Partei wählen, wodurch sich seine Wahlmöglichkeit erweitert. Zwar besitzen auch die bisherige Landtagswahlen oft gewisse plebiszitäre Züge, weil die Spitzenkandidaten der beiden großen Parteien im Wahlkampf als zukünftige Ministerpräsidenten herausgestellt werden. Die Wähler sind aber völlig ausgeschaltet, wenn ein Ministerpräsident von seiner Partei und Fraktion während der Legislaturperiode ausgewechselt wird wie kürzlich in Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Thüringen. Die Ministerpräsidenten Milbrath, Steinbrück, Platzeck und Althaus sind Regierungschefs allein von der

¹⁶ T. Ellwein, *Das Dilemma der Verwaltung*, 1994, S. 121: „Die deutschen Landtage könnten 'Politik' bequem in zwei kürzeren Sitzungsperioden im Jahr betreiben. Verwaltung mit Einzelfallentscheidungen, Mittelverteilung, Lobbytätigkeit in den Ministerien gewährleistet dagegen eine Dauertätigkeit mit der entsprechenden Besoldung und Versorgung. Kritik an der Verwaltung richtet sich deshalb in Wahrheit meist gegen die Politik. Der wirksamen Verwaltungsvereinfachung müsste die Politikvereinfachung vorausgehen. Diese Kombination gewährleistet, dass das meiste so bleibt, wie es ist. Es ist keine resignierte Prognose, sondern (meine) fatale Gewissheit: Wir werden uns in Deutschland auch weiterhin eine Verwaltung leisten, die wir uns nicht leisten können. Das Ende davon ist abzusehen.“

¹⁷ Dazu von Arnim, *Vom schönen Schein der Demokratie*, Anm. 1, Kapitel 3 mit weiteren Nachweisen.

Gnade ihrer Parteien. Ihnen fehlt die für kraftvolles Regieren nötige demokratische Legitimation. Zudem müssten die großen Parteien nun auch die Konkurrenz von Kandidaten kleinerer Parteien ernst nehmen und sich in jedem Fall bei der Aufstellung ihrer Kandidaten mehr an den Vorstellungen der Bürger, das heißt „mehr an der Qualität als an den parteiinternen Verdiensten des Kandidaten“, ¹⁸ orientieren. Die Direktwahl hätte also Rückwirkungen auf die parteiinterne Nominierung der Kandidaten und würde den Kreis der in Betracht kommenden erheblich erweitern.

2. Exekutivlastigkeit der Länder

In den vergangenen Jahrzehnten ist die Gesetzgebung immer mehr auf den Bund übergegangen. Den Ländern ist vor allem die Verwaltung geblieben; die Länder führen regelmäßig sogar die Bundesgesetze aus. Wenn das Schwerkraft der Länder tatsächlich aber bei der Exekutive liegt, ist es nur konsequent, die Spitze der Exekutive auch von den Bürgern direkt wählen und kontrollieren zu lassen. ¹⁹ Hier besteht wiederum eine Parallele zu den Kommunen, die ja gleichfalls primär mit Verwaltungsfunktionen betraut sind. Der Vergleich bietet sich besonders zu den Großstädten an. Sieht man von der Mitwirkung der Länder im Bundesrat ab, unterscheiden sich die Aufgaben etwa von Hamburg und Bremen nicht grundlegend von Stuttgart oder München, wo die Exekutivspitzen seit langem direkt gewählt werden. ²⁰

3. Regierungsbildung ohne Koalition

Koalitionen, wie sie heute fast immer die Regel sind, verwischen die politische Verantwortlichkeit und nehmen den Wählern die Entscheidung, wer die Mehrheit bildet und die Regierung stellt, oft aus der Hand. Denn über Koalitionen entscheiden in der Sache die Führungen der in Frage kommenden Parteien – nach der Wahl. Für die Direktwahl des Regierungschefs bedarf es dagegen keiner Koalition, weil dann das Volk mit Mehrheit bestimmt, wer Ministerpräsident wird und die Regierung bildet. Man stelle sich einmal vor, das Reformmodell hätte es bereits in Hamburg und Berlin gegeben, als dort im September und im Oktober 2001 Wahlen stattfanden. Dann wäre uns die Peinlichkeit er-

¹⁸ Maurer, Anm. 2, S. 156.

¹⁹ So auch Bryde, Anm. 2, S. 154: „Wenn Hauptfunktion nicht die Gesetzgebung, sondern die Verwaltung ist, ist es konsequent, den Bürger an der Bestellung dieser Gewalt unmittelbar zu beteiligen, auch der Exekutive unmittelbare demokratische Legitimation zu verleihen.“

²⁰ So auch Decker, Anm. 2, S. 55.

spart geblieben, dass der Hamburger CDU-Spitzenkandidat, Ole von Beust, nun die dortige, etwas wackelige Regierung führt, obwohl seine Partei nur 26 Prozent der Stimmen bekam. Auch in Berlin würde ein direkt gewählter Regierender Bürgermeister über eine ganz andere demokratische Legitimation verfügen als Klaus Wowereit mit seiner SPD/PDS-Koalition. Es ist denn auch kein Zufall, dass im Vorfeld der Berliner Wahl nach der Direktwahl des Regierungschefs gerufen wurde.²¹

4. Wiederherstellung der Gewaltenteilung

Im parlamentarischen System löst sich der klassische Grundsatz der Gewaltenteilung praktisch weitgehend auf. Die Mehrheit des Parlaments steht politisch auf der Seite der Regierung. Sie sieht ihre Aufgabe nicht mehr darin, die von ihr gewählte und getragene Regierung öffentlich zu kritisieren und zu kontrollieren, sondern sie – im Gegenteil – zu stützen, gegen Kritik zu verteidigen und so an der Macht zu halten. Öffentliche Kritik ist allein noch Sache der Opposition. Die aber ist im Parlament in der Minderheit und kann deshalb keine wirksamen Kontrollmaßnahmen ergreifen. Das Dilemma besteht darin, dass die, die kontrollieren wollen, es nicht können und die, die können, nicht wollen. Im Präsidialsystem ist dies völlig anders. Hier besteht, wie die Verfassungslehre einmütig feststellt, nach wie vor echte Gewaltenteilung.²²

5. Wiederherstellung des freien Mandats

Auch der Entmündigung der Abgeordneten durch ihre Fraktion würde die Verfassungsreform ein Ende machen. Da die Regierung dann in ihrem Bestand nicht mehr von der Unterstützung der Mehrheitsfraktionen abhängig ist, gewinnen die Parlamentarier an politischer Freiheit; sie können die Regierung wirklich effektiv kontrollieren. Derzeit frustriert der faktische Fraktionszwang, der dem freien Mandat Hohn spricht, viele Abgeordnete, die sich häufig bloß noch als Ratifikationsmaschinen empfinden. Fähige Köpfe mit Ideen und Tatkraft fühlen sich abgestoßen.

²¹ So zum Beispiel von Hans-Olaf Henkel, Gregor Gysi und Alexander Kaczmarek, dem stellvertretenden Vorsitzenden der CDU-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus.

²² Siehe zum Beispiel R. Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 20 GG, Abschnitt V: „Die Verfassungsentscheidung für die Gewaltenteilung“ (1980), Randnummer 28: „Lediglich Präsidialsysteme wie die der USA und die diesen nachgebildeten, in denen das Parlament die vom Präsidenten berufene Regierung von Rechts wegen weder zu bestätigen noch zu stürzen befugt ist, entsprechen einigermaßen dem Bild einer gewaltenteilenden Demokratie, so wie es sich bei unvoreingenommener und historisch unbelasteter Kombination von Demokratie und Gewaltenteilung empfiehlt.“

6. Regieren mit „abweichender Mehrheit“ im Landtag?

Da das neue System dazu beiträgt, überzogenes parteipolitisches Konfrontationsdenken zugunsten eines eher sachorientierten Diskussionsstils zurückzudrängen, wird es einem Ministerpräsidenten erleichtert, auch dann zu regieren, wenn er einer anderen Partei angehört als die Mehrheit des Landtags.²³ Die durch das neue Wahlsystem des Ministerpräsidenten *und* des Landtags geförderte Sachbezogenheit aller Beteiligten, ihre relative Distanz zur eigenen Partei, erleichtert es dem Ministerpräsidenten, notfalls auch mit wechselnden Mehrheiten zu regieren.

Der Einwand, das Regieren werde unmöglich, wenn die Parlamentsmehrheit einer anderen Partei (oder anderen Parteien) angehöre als der Ministerpräsident,²⁴ trifft also in Wahrheit gar nicht zu. Das zeigen schon die Erfahrungen anderer Präsidialdemokratien, zum Beispiel der USA, wo das Regieren unterschiedlicher Parteien im Präsidentenamt und im Kongress („divided government“) inzwischen fast die Regel ist. Auch das vorbildliche Funktionieren der süddeutschen Kommunalverfassung, einer Art Präsidialverfassung auf lokaler Ebene, die, wie schon erwähnt, inzwischen auch von allen anderen Flächen-Bundesländern übernommen worden ist, widerlegt die Befürchtung. Auch hier regiert, wie ebenfalls schon erwähnt, die Exekutivspitze häufig mit einer anders gepolten Mehrheit in der Kommunalvertretung, ohne dass es zu größeren Unzuträglichkeiten kommt. Es wäre nur wichtig, dass auch das Landtagswahlrecht, wie vorgeschlagen, entsprechend dem süddeutschen Kommunalwahlrecht personalisiert wird. Dann würde in der Tendenz weniger der Typus des „Parteisolaten“ zum Abgeordneten gewählt als der des wirklichen Repräsentanten. Dadurch würde die Bereitschaft der Abgeordneten, Kompromisse um der Sache willen einzugehen, tendenziell erhöht.

Angesichts der geringen Bedeutung der Landesgesetzgebung könnte, sollte es doch zu parteipolitischen Blockaden kommen, äußerstenfalls sogar für einige Zeit auf Landesgesetze verzichtet werden. Das hat Brun-Otto Bryde klar herausgestellt: „Wenn es hart auf hart geht, braucht man auf Landesebene“ schon im bisherigen System „eine Mehrheit nur für die Wahl der Regierung“ (die in unserem Reformmodell aber gerade durch das Volk erfolgt) „und für die Verab-

²³ Der Einfluss des Systems auf den Diskussionsstil wird von *Klein*, Anm. 2, S. 579, verkannt.

²⁴ So zum Beispiel *Ch. Grimm*, Radikale Kritik, an der Sache vorbei, *Trierischer Volksfreund* vom 21./22.10.2000: „Durch eine Direktwahl des Ministerpräsidenten könnte zudem die Konstellation auftreten, dass dieser einer Partei angehört, die im Parlament – auch in Koalition mit einer anderen Fraktion – keine Mehrheit hat. Die Blockade politischer Entscheidungen wäre die mögliche Folge.“ Bedenken unter dem Gesichtspunkt möglicher Blockaden auch bei *Decker*, a.a.O., S. 56 f., der aber die oben im Text angeführten Gegenargumente nicht berücksichtigt.

scheidung des Haushalts, im Übrigen lässt sich in den Ländern für eine gewisse Zeit auch ohne Parlament regieren. Langjährige Minderheitsregierungen im Saarland, in Hamburg und nunmehr auch in Sachsen-Anhalt haben das belegt.²⁵ Und – das ist gegenüber Bryde noch zu ergänzen – selbst ohne Haushaltsbeschluss des Parlaments lässt sich eine gewisse Zeit durchaus regieren. Denn die Landesverfassungen treffen für diesen Fall durchweg Vorsorge im Wege des so genannten Nothaushaltsrechts (für den Bund: Art. 111 GG).

7. Aufwertung des Landesparlaments

Ein weiterer Einwand gegen die Reform besteht in der Behauptung, auf diese Weise würde das Parlament geschwächt.²⁶ Obwohl dieses suggestive Argument bei den Verteidigern des bestehenden Systems besonders beliebt ist, hält es einer Überprüfung in Wahrheit nicht stand. Der Landtag verliert zwar die Kompetenz, den Ministerpräsidenten zu wählen; doch diese Kompetenz ist ohnehin eine rein formalrechtliche.²⁷ Wer Ministerpräsident wird, bestimmen tatsächlich entweder die Wähler – insofern haben die Landtagswahlen, wie erwähnt, bereits jetzt eine Art plebiszitären Charakter – oder, bei Koalitionsregierungen, einige wenige politische Elefanten, deren Vorentscheidung dann von Fraktionen und Parteien in aller Regel nur noch abgenickt wird. Bei vorzeitigem Ausscheiden von Ministerpräsidenten auf Grund von Skandalen, aus gesundheitlichen Gründen oder gelegentlich auch durch konstruktives Misstrauensvotum pflegt die Vorentscheidung über die Nachfolge erst recht in der Hand kleiner Kungelrunden zu liegen.

Im Falle der Direktwahl des Ministerpräsidenten würde das Parlament im Gegenteil aufgewertet. Dem Regierungschef stände ein selbstbewusster Landtag gegenüber. Die Parlamentsmehrheit würde aus ihrer Abhängigkeit von der Regierung befreit. Denn in Wahrheit ist es im parlamentarischen System ja nicht das Parlament, das die Richtung bestimmt und die Regierung kontrolliert, son-

²⁵ B.-O. Bryde, Anm. 2.

²⁶ H. Schneider, Landesvater für Standortpolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.2.2000; Ch. Wulff, Die Republik gehört auf den Prüfstand, in: Der Tagesspiegel vom 8.5.2000; Ch. Böhr, Vertrauen auf Zeit – es funktioniert, in: Trierischer Volksfreund vom 19.10.2000, Ch. Grimm, a.a.O.; I. Thomas, Schwer verdaulicher Brei, in: Trierischer Volksfreund vom 27.10.2000. Selbst Warnfried Dettling erliegt diesem gängigen Vorurteil: Die Zeit vom 16.3.2000 (Rezension des Buchs „Vom schönen Schein der Demokratie“ des Verfassers).

²⁷ Das wird sogar von H.-G. Wehling verkannt: Mehr direkte Demokratie als Antwort auf die Krise des Parteienstaats?, Vortrag bei der Konrad-Adenauer-Stiftung am 9.3.2000, S. 6: „Was bliebe von den Landesparlamenten übrig, wenn ihnen diese Funktion (nämlich 'die Funktion, eine Regierung zu kreieren und am Leben zu halten [oder auch zu stürzen']) auch genommen würde?“

dern es ist umgekehrt die Regierung, die – wie Alexander Solschenizyn treffend bemerkt hat – ihre Fraktion (oder – im Falle der Koalitionsregierung – ihre Fraktionen) unter Kontrolle hält.²⁸ Die Parlamentsmehrheit und die Masse ihrer Abgeordneten werden so oft zum bloßen Anhängsel der Regierung. Die Regierungschefs schwingen sich geradezu zu „gewählten Diktatoren“ (Ralf Dahrendorf) auf, die ihre Parlamente entmachten.²⁹ Eine wirksame öffentliche Kontrolle der Regierung durch das Parlament, das heißt vor allem durch seine Mehrheit, die das Sagen hat, gibt es nicht mehr. Dieser „dem parlamentarischen System immanente Gefolgschaftszwang“ würde wegfallen,³⁰ wenn die Parlamentsmehrheit die Regierung nicht mehr wählen und an der Macht halten müsste, sondern der Regierungschef direkt vom Volk gewählt würde. Die Parlamentsmehrheit (und damit auch das Parlament insgesamt) würde an politischer Freiheit gewinnen und könnte in viel stärkerem Maße als bisher zu einem eigenständigen politischen Machtfaktor werden. Das käme der Gewaltenteilung und der wirksamen Kontrolle der Regierung zugute, die sich dann auch auf grundsätzliche Fragen bezöge. Bisher liegt die „Richtlinienkontrolle“ in der Praxis bei der Opposition.³¹ Dahrendorf geht sogar noch einen Schritt weiter, wenn er feststellt: Wir benötigen „eher mehr als weniger Präsidialismus in Europa, jedenfalls wenn dies auf die richtige amerikanische Art verstanden wird, bei der Legislative und Exekutive im Sinne der Gewaltenteilung getrennt und gleich mächtig sind.“³²

Insofern führen die überkommenen Begriffe völlig in die Irre: In der so genannten parlamentarischen Demokratie ist das Parlament nicht etwa besonders stark. Wegen der machtpolitischen Verkopplung der Parlamentsmehrheit mit der Regierung ist das Parlament vielmehr ausgesprochen schwach, viel schwächer als in der so genannten Präsidialdemokratie, bei der das Volk die Regie-

²⁸ H. Hirsch, Die politischen Ideen Alexander Solschenizyns, in: R. Breil/S. Nachtsheim (Hg.), Vernunft und Anschauung, Festschrift für Gerd Wolandt zum 65. Geburtstag, 1993, S. 83 (89): Solschenizyn erkennt das in der parlamentarischen Demokratie normale Verhältnis von Regierung und Parlament mit dem unvoreingenommenen Blick des Außenstehenden als verkehrt: „... es ist paradox: Bei dem häufig gewählten System, dass die Regierung auf der Grundlage der Mehrheit im Parlament gebildet wird, hören die Glieder dieser Mehrheit ... auf, unabhängige Volksvertreter zu sein, die der Regierung die Stirn bieten, – sondern sie dienen ihr mit allen Kräften und stützen sie, damit sie sich nur um jeden Preis halten kann. Das heißt: Die Glieder der Legislative sind der Exekutive untergeordnet.“

²⁹ R. Dahrendorf, Sprachlose Parlamente, in: Süddeutsche Zeitung vom 29.8.2002.

³⁰ So mit Recht Bryde, Anm. 2, 154.

³¹ H. Schneider, Anm. 26.

³² Dahrendorf, Anm. 29, Dazu auch H. H. von Arnim, in: Süddeutsche Zeitung vom 16.9.2002 (Leserbrief). Dahrendorfs Äußerung bezieht sich offenbar auch auf die Regierung von Zentralstaaten, während unser Anliegen sich auf die u. E. sehr viel näher liegende Direktwahl nur des Regierungschefs eines Gliedstaates bezieht.

rungsspitze direkt wählt und das Parlament in der Regel selbstbewusster und kontrollfreudiger ist als im parlamentarischen System.³³

8. Voraussetzung für Föderalismusreform

Das neue Verfassungsmodell ist auch Voraussetzung für die derzeit viel diskutierte Reform des Föderalismus, und zwar in zwei Richtungen: Einmal macht es die Länder institutionell fit, wieder mehr Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung zu übernehmen. Einige dieser Aufgaben sind den Ländern ja nicht ohne Grund abhanden gekommen. Sie sind nicht etwa nur wegen ungezügelter Machtgelüste des Bundes auf diesen übergegangen, sondern weil die Länder politisch offensichtlich versagt hatten. Der Übergang der Kompetenz für die Besoldung der Landesbediensteten und die Gestaltung der Grunderwerbsteuer sind dafür klassische Beispiele.³⁴ Die angestrebte Verfassungsreform, die mehr Handlungsfähigkeit und mehr Bürgernähe schaffen würde, ist, so gesehen, geradezu Vorbedingung für die von fast allen gewünschte Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern.³⁵

Zum zweiten ist die vorgeschlagene Reform auch geeignet, das Blockadeproblem auf Bundesebene zumindest zu mildern. Denn ein direktgewählter Ministerpräsident ist seinen Wählern stärker verantwortlich als seiner Partei und wird sich deshalb im Bundesrat in geringerem Maße zu parteipolitischen Blockaden hinreißen lassen als seine parlamentarisch bestellten Kollegen.³⁶

V. Sind Systemänderungen per se etwas Schlechtes?

Systemänderungen müssen allerdings mit besonderen Widerständen rechnen, die nicht zuletzt auf festgefahretem Denken und mentalen Blockaden beruhen. Der Politikwissenschaftler Werner Patzelt hat dieser Richtung eine Stimme gegeben.³⁷ Patzelt betont, dass bestimmte verfassungsrechtliche Grundsätze wie

³³ So auch *Klein*, Anm. 2, S. 577; *Bryde*, Anm. 2; *Decker*, Anm. 2, S. 56; *Janssen*, Anm. 2, S. 74 f.; *Maurer*, Anm. 2, S. 161.

³⁴ *Von Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie, Anm. 1, S. 121 ff.

³⁵ *von Arnim*, ebenda., S. 308.

³⁶ So auch *Janssen*, Anm. 2, S. 76 f.

³⁷ *W. J. Patzelt*, Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: Politische Vierteljahresschrift 1998, S. 725 ff.; *ders.*, Politikwissenschaft, Politikverdrossenheit und Aufgaben der politischen Bildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B7-B8/1999, S. 31 ff.; *ders.*, Reformwünsche in Deutschlands latentem Verfassungskonflikt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/2000 vom 7.7.2000, S. 3 f.; *ders.*, Verdrossen sind die Ahnungslosen, in: Die Zeit vom 22.2.2001, S. 9.

Gewaltenteilung, das freie Mandat und manches andere in der bundesrepublikanischen Praxis kaum zu verwirklichen sind. Das trifft, wie wir selbst oben dargestellt haben, zweifellos zu. Patzelt zieht daraus aber eine überraschende, ja geradezu perverse Konsequenz. Statt zu überlegen, wie die Defizite behoben werden können, fordert Patzelt nämlich „Unterricht“ und „Schulung“, um die Bürger von ihrer „Populärtheorie“ abzubringen.³⁸ Er tritt dafür ein, die Bürger durch gezielte politische „Bildung“ umzuerziehen und ihnen die mangelnde Realisierbarkeit dieser Grundsätze als scheinbar unausweichliche Notwendigkeit einzubläuen, um einer andernfalls befürchteten Delegitimation des bestehenden Systems entgegenzuwirken.

Vor diesem Hintergrund polemisieren Patzelt und andere dann gegen die, die eine grundlegende Systemänderung nach Art der in diesem Beitrag vorgeschlagenen zur Diskussion stellen. In Wahrheit erweist sich bei genauer Betrachtung, dass die mangelnde Realisierung der genannten Verfassungsprinzipien keineswegs unausweichlich, sondern systembedingt ist und deshalb durch Systemänderungen wirksam bekämpft werden könnte.³⁹ Damit verlieren die „Umerzieher“ aber ihre Basis,⁴⁰ und das wollen sie vermeiden. Sie argumentieren deshalb um so heftiger gegen das Reformmodell. Sie können dies aber nur dadurch tun, dass sie den Systemwechsel per se als etwas ganz Abwegiges und längst Überholtes hinstellen.⁴¹ Beurteilt man den Systemwechsel dagegen nach seiner Eignung, die relevanten Verfassungsprinzipien zu realisieren, also dem u.E. allein sinnvollen verfassungspolitischen Maßstab, so erscheint der Systemwechsel in einem ganz anderen und insgesamt positiven Licht.⁴²

³⁸ Kritisch zu diesem Umerziehungsversuch auch K. Günther, Zur Kritikbedürftigkeit von Werner Patzelts Maßstäben der Kritik an Volksvertretern und Volk, in: Politische Vierteljahresschrift 2000, S. 327 ff.

³⁹ Dies wird im Einzelnen durchgespielt bei von Arnim, Das System, Anm. 1, S. 331 ff., 354 ff.

⁴⁰ So auch die treffende Kritik an Patzelt durch Ch. Welzel, Volkserziehung oder Institutionenreform? Ein Kommentar zu Werner Patzelts Bürgerschelte in PVS 4/1998, in: Politische Vierteljahresschrift 2000, S. 316 ff.

⁴¹ Patzelt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Anm. 37, S. 4: Die Einführung der Direktwahlen des Ministerpräsidenten müsse zu einem „fundamentalen Systemwechsel hin zum präsidentiellen Regierungssystem“ führen. „Hüten wir uns aber davor, antiquierten Systemvorstellungen nur deshalb zu folgen, weil sie populär sind.“

⁴² Siehe auch Bryde, Anm. 2, S. 154: Reformvorschläge wie die Direktwahl des Ministerpräsidenten erscheinen „zwar wegen ihres Bruchs mit deutschen Traditionen systemtranszendent, eigentlich aber sind sie systemgerecht.“

VI. Parteipolitisch aufgeladene Widerstände

Die Stellungnahmen zur Einführung der Direktwahl von Ministerpräsidenten sind auf bemerkenswerte Weise gespalten: Während wissenschaftliche Äußerungen im Gesamtergebnis überwiegend positiv ausfallen, sind Äußerungen aus der politischen Praxis in sehr viel höherem Maße negativ. Zwar haben sich einzelne Ministerpräsidenten wie z.B. Bernhard Vogel und Manfred Stolpe spontan positiv geäußert. In anderen Zusammenhängen aber scheinen zum Teil sehr polemisch gehaltene Ablehnungen zu überwiegen. Dies wurde besonders deutlich, als in Rheinland-Pfalz ein konkreter Vorschlag zur Änderung der Landesverfassung vorgelegt wurde. Hier äußerten sich Spitzenrepräsentanten der SPD, der CDU und der Grünen radikal ablehnend.⁴³ Nur der FDP-Vorsitzende Rainer Brüderle befürwortete den Vorschlag. Die überwiegend negativen Stellungnahmen von Politikern hingen wohl damit zusammen, dass der Reformvorschlag in den Landtagswahlkampf hineingezogen worden war. Er war nämlich von Vertretern der Freien Wählergemeinschaften Rheinland-Pfalz aufgegriffen und zum Gegenstand eines angestrebten Volksbegehrens zur Änderung der rheinland-pfälzischen Landesverfassung gemacht worden.⁴⁴ Zugleich wurde aber immer deutlicher, dass die Freien Wähler, die gleichzeitig zur Landtagswahl 2001 angetreten waren, den Reformvorschlag zum programmatischen Vehikel ihrer Wahlkampfstrategie machen und damit vor allem Wählerstimmen gewinnen wollten. In dieser Verknüpfung des Gesetzentwurfs zur Änderung der Landesverfassung mit dem Wahlkampf lag wohl ein wesentlicher Grund für die erbitterten Reaktionen der meisten Landtagsparteien, die fürchteten, bei der Landtagswahl Stimmen an die Freien Wähler zu verlieren. Wie sehr diese das Projekt in der Tat nur um der Landtagswahlen willen verfolgten, wurde auch nach den Wahlen deutlich: Nachdem die Freien Wähler nur rund 2 Prozent der Wählerstimmen erlangt und damit nicht in den Landtag gekommen waren, verfolgten sie auch das Projekt einer rheinland-pfälzischen Verfassungsreform nicht weiter und hörten auf, Unterschriften für den Antrag zu sammeln.⁴⁵

⁴³ Siehe K. Beck, Mit Volldampf zurück ins 19. Jahrhundert, in: Rhein-Zeitung vom 2.6.2000 (Erwiderung auf Hans Herbert von Arnim, Das Volk soll den Ministerpräsidenten direkt wählen, in: Rhein-Zeitung vom 25.5.2000), und die Stellungnahme von von Arnim, Für Verfassungsreformen müssen Bürger die Verantwortung ergreifen, in: Rhein-Zeitung vom 13.6.2000. Siehe auch H. H. von Arnim, „Demokratischer Urknall“, in: Trierischer Volksfreund vom 25.5.2000; K. Beck, „Der Urknall ist bloß eine Knallerbse“, in: Trierischer Volksfreund vom 7.6.2000; von Arnim, Nicht des Ministerpräsidenten Stil, in: Trierischer Volksfreund vom 10.7.2000. Siehe ferner Ch. Böhr, Vertrauen auf Zeit – es funktioniert, in: Trierischer Volksfreund vom 19.10.2000; Ch. Grimm, Radikale Kritik, an der Sache vorbei, in: Trierischer Volksfreund vom 21./22.10.2000; I. Thomas, Schwer verdaulicher Brei, in: Trierischer Volksfreund vom 27.10.2000.

⁴⁴ Den Gesetzentwurf hatte der Verfasser dieses Beitrags ausgearbeitet.

⁴⁵ von Arnim, Das System, Anm. 1, S. 370 f.

Eine ähnliche parteipolitisch motivierte Sperrhaltung hatte sich einige Jahre vorher bereits in Thüringen gezeigt. Dort hatte sich ein Parteitag der SPD für eine grundlegende Verfassungsreform und die Einführung der Direktwahl des Ministerpräsidenten ausgesprochen. Das Projekt sollte von der SPD-Landtagsfraktion weiter verfolgt werden. Diese schaffte sich das ungeliebte Projekt aber dadurch vom Hals, dass sie eine Art Hearing veranstaltete, wobei die Auswahl der Teilnehmer natürlich von ihr selbst vorgenommen wurde. Das hatte zur Folge, dass in dem Hearing die Mehrheit dagegen votierte.⁴⁶ So konnte das Projekt erst einmal auf „elegante“ Weise politisch begraben werden.

VII. Ausblick

Die Würdigung des Reformvorschlags, dessen Kern die Direktwahl des Ministerpräsidenten ist, fällt insgesamt positiv aus. Dahin geht auch die überwiegende Meinung im wissenschaftlichen Schrifttum.⁴⁷ Ablehnende Äußerungen aus der Praxis beruhen hauptsächlich auf momentanen parteipolitischen Erwägungen und sind deshalb nicht überzubewerten.⁴⁸ Die Durchsetzung einer entsprechenden Reform könnte durch Volksbegehren und Volksentscheid erfolgen. Die Bürger wollen in ihrer großen Mehrheit ihre Exekutivspitzen direkt wählen. Das wissen wir aus Umfragen und dem Referendum über die Einführung der Direktwahlen von Bürgermeistern und Landräten in Hessen. Auf diese Weise ließe sich also das sachlich Sinnvolle mit dem massenpsychologisch Wirksamen verbinden und eine grundlegende institutionelle Reform verwirklichen. Gelingt dies nur in einem Land, könnte dies wie ein demokratischer „Urknall“ wirken und Reformer auch in anderen Ländern und im Bund ermutigen.

⁴⁶ Siehe Broschüre der SPD-Fraktion im Thüringer Landtag „Parlamentarische Reformen“, 1996.

⁴⁷ Oben Anm. 1 und 2.

⁴⁸ Siehe vor allem Anm. 35.